

מוטי קפלן
מוטי קפלן מתכננים בע"מ

כיצד ערוכה מערכת התכנון בישראל לטיפול בנחלים

גיליון קיץ 2020 / כרך 11 (2)

הסוגיה העומדת על שולחן הדיונים – התייחסות מערכת התכנון בישראל לטיפול בנחלים – מקבלת משנה תוקף נוכח התרחישים העומדים לפנינו: תחזיות שינוי האקלים, שעל פיהן יגברו השכיחות והעוצמה של אירועי גשם, והמשך הבינוי בשטחים הפתוחים, המונע חידור לתת-הקרקע ולמי התהום. שילוב תרחישים אלה עשוי להביא לניתוב כמויות מים משמעותיות לנחלים, שאינם מסוגלים להעביר ספיקות כה גבוהות, והוא הגורם הישיר לשיטפונות ולהצפות.

כיצד נערך התכנון הארצי?

הביטויים להיערכות נמצאים בתמ"א אחת, תוכנית המתאר הארצית החדשה, המחליפה ומבטלת תוכנית מתאר ארצית שהתייחסו לשאלות אלה. אך נפתח במה שחסר בתמ"א אחת, ואף חסר בתמ"א 35 (תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור) ובכלל במערכת התכנון הארצית.

תוכניות מתאר (בעיקר מחוזיות) מייעדות שטחים פתוחים לבנייה. המשמעות – כיסוי שטח פתוח, שהיה מסוגל להתמודד עם אירועי גשם קיצוניים ולקלוט את כל כמות המים היורדת עליו. יש לזכור כי שטח טבעי המכוסה צמחייה קולט את מי הגשמים, ואינו יוצר נגר וסחף (קיימים מקרים יוצאי דופן, שלא יידונו כאן). גם שטחים חקלאיים, בטיפול נכון, אמורים לספוג אליהם את כל כמות מי הגשמים היורדת.

כאשר השטח נאטם בבנייה, המים נשטפים במורד. תוכניות המתאר לסוגיהן ולדורותיהן ייעדו מאות אלפי דונם לבנייה, בלא שניתנה תשומת לב לשאלה – כמה נגר ייווצר עקב כך. בוודאי שלא נצפו שינוי האקלים ואירועי הקיצון – סופות גשמים רבות עוצמה – המחמירים את הבעיה.

סוגיה זו אמורה להדיר שינה מעיני מעצבי מערכת התכנון הארצית, ולתמוך בצמצום הבנייה בשטחים הפתוחים. הנימוק בדבר מניעת שיטפונות מצטרף לשורת נימוקים ארוכה, מסיבות אקולוגיות מובהקות: פגיעה במגוון ביולוגי, המסוגל להתקיים רק בשטחים פתוחים לסוגיהם, פגיעה בפוטנציאל לכידת פחמן, שאף היא מתקיימת בשטחים פתוחים, ונימוק שאינו מן השדה האקולוגי – שמירת חוזקן וציבוקן של הערים הוותיקות, שנחלשות ככל שמוצעות יותר חלופות מגורים הנתפסות כאטרקטיביות יותר (ראו מקרה מודיעין והחלשתן של רמלה, לוד וירושלים, שתושביהן נהרו אליה).

ומכאן נעבור לסקירת פרקי המים והנחלים בתמ"א אחת העוסקים בהגנה על משאבי המים ובכללם הנחלים^[1,2].

התייחסות למניעת נגר עילי ובנייה משמרת מים

ההוראה המרכזית בפרק המים היא: "תוכנית הכוללת תוספת שטח לבינוי, תכלול הנחיות לבנייה משמרת מים ושימור וניצול מיטבי של מי הנגר העילי... ופתרונות לניהול ושימור נגר כגון: חידור לתת-הקרקע, הפנייתו מן השטחים הבנויים לשטחים פתוחים, השקיה, אגירה והפנייתו לנחלים... אמצעים והנחיות לצמצום נזקי נגר והצפות כתוצאה מפעולות הבינוי בתוכנית...".

ההנחיות מנוסחות בדייקנות. ראשית, הוגדרה תוכנית שיש בה פוטנציאל ליצירת נגר, ודרישה ממוסד התכנון לוודא כי התוכנית תכלול פתרונות להכוונת הנגר כך שתהיה תועלת בצידו (כגון חידור למי תהום, אגירה והשקיה) וממילא הפחתת שיעור הנגר במורד. נוסף על כך, הוגדרו אמצעים לצמצום נזקי הנגר והצפות בעקבות הבנייה.

ובהמשך: "...תוכנית היוצרת נגר עילי מחוץ לגבולותיה וסכנת הצפות... תחויב במסמך ניהול נגר עילי... ניתן לפטור ממנו אם סומנו שטחים חדירים למים בהיקף 15% משטח התוכנית או על-ידי התקנת אמצעים לחידור מי נגר לתת-הקרקע...".

יש לשים לב שתמ"א אחת אינה מבטאת את הרעיון הפשוט – צמצום הבנייה בשטח פתוח. זהו

הגנה ישירה על הנחלים – הנחיות לתוכניות המשנות את משטר הזרימה העילי

הוראה מרכזית נוספת בפרק זה היא: "תוכנית הצפויה לשנות את משטר הזרימה העילי של הנחל, תוכנית ליישוב, לאזור תעשייה ... לקווי תשתית, לדרכים ולמסילות, הכוללת בינוי ועבודות עפר הגורמים לכיסוי ולאיטום של השטח הפתוח ... תוגש למוסד תכנון בצירוף מסמך ניהול נגר".

ההוראה למעשה "הוכפלה" מפאת חשיבותה, מנקודת המבט של היישוב הנבנה ומנקודת מבטו של הנחל. היא ביטוי לעיקרון מרכזי בפרק הנחלים, ולפיו נדרשת "ראייה כוללת של אגן ההיקוות, התייחסות להשפעות במורד הנחל ובמעלה". העיקרון מתבטא בהתייחסות לזרימות נגר מן המעלה, שבצורה בלתי מבוקרת עלולות להביא לפגעים – שיטפונות, הצפות, סתימת מאגרים ומוצאי ניקוז – ולשיבוש מערכות באגן ההיקוות.

בפרק הנחלים מופיע גם המושג "פְּשֵׁט הצפה" שתכליתו לקלוט ספיקות שהנחל אינו מסוגל להעביר בשגרת הזרימה, ובו עדיפות ל"שמירת פשט ההצפה בטבעיותו".

התוכנית קבעה הגנה על מי התהום בסעיף "הגנה על איכות מי תהום – מניעת זיהום", וסומנו בו אזורים "בעלי חשיבות גבוהה מאוד להחדרה ולהעשרה של מי תהום, ובהם לא תאושר תוכנית בעלת פוטנציאל לזיהום מי תהום", כגון קווי דלק, קווי ביוב ראשיים ודומיהם. לצד זאת נקבעו אזורים בעלי מנעד רגישות שונה, שיותר בהם תוכניות בעלות פוטנציאל זיהום, בהגבלות ובתנאים על פי רגישות האזור.

מקורות

1. מוטי קפלן מתכננים בע"מ. תמ"א 1 (תמ"א אחת) – תכנית מתאר ארצית לישראל.
2. מנהל התכנון. תמ"א 1 – תכנית מתאר ארצית.